E/CONF.39/H/58
2 Nov.1962
ORIGINAL : ESPAÑOL

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA
EN BENEFICIO DE LAS REGIONES MENOS DESARROLLADAS

Punto del programa : H.1/H.3

CEPAL

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Por la Secretaría de la Comisión Económica
para América Latina de las Naciones Unidas

Las monografías presentadas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Regiones Menos Desarrolladas constituyen documentos de trabajo de dicha Conferencia. Se publican tal como han sido presentadadas por los colaboradores y los puntos de vista expresados en ellas corresponden a los colaboradores. (Veánse notas al dorso.)

NOTAS

1. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Generales serán distribuidas en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

2. Las monografías seleccionadas para las Sesiones Especiales serán distribuidas en la Conferencia únicamente en uno de los idiomas oficiales antes indicados.

3. Los resúmenes de las monografías presentadas por los colaboradores serán distribuidos en la Conferencia en los siguientes idiomas oficiales de las Naciones Unidas: español, francés, inglés y ruso.

4. No se procederá a la distribución general de las monografías y resúmenes con antelación a la Conferencia. Unicamente serán publicadas en cantidades limitadas con antelación a la Conferencia para uso exclusivo de las delegaciones de los gobiernos participantes y de otros participantes autorizados. La publicación con posterioridad a la Conferencia y la distribución general de las actas y debates de la Conferencia seguirán las prácticas de las Naciones Unidas establecidds por ia Junta de Publicaciones de las Naciones Unidas.

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

Secretaría de la Comisión Económica para América Latina
de las Naciones Unidas

I. Introducción

1. Uno de los hechos más significativos de los últimos tiempos en materia de incorporación de los adelantos técnicos encaminados a acelerar el desarrollo económico de América Latina es la iniciación de esfuerzos sistemáticos por planificar el crecimiento económico y social de la región. En mayor o menor grado, todos los países latinoamericanos se encuentran abocados a las tareas de perfecionar su organización administrativa, y de asimilar esquemas y métodos de programación, adaptándolos a sus condiciones particulares, con miras a facilitar la definición y aplicación de una política planificada de desarrollo.

2. Esos esfuerzos constituyen una de las respuestas que están dando los países latinoamericanos a los graves problemas a que hace frente la región. Con una población del orden de los 220 millones de habitantes, América Latina constituye una de las zonas del mundo de más rápido crecimiento demográfico. Se estima que el aumento vegetativo de la población alcanza al presente a una tasa media acumulativa anual cercana al 2.9 por ciento, es decir, si se mantuviera ese ritmo la población se duplicaría en menos de 30 años. El crecimiento demográfico, asociado a la estructura de la población por edades, hace necesario proporcionar anualmente oportunidades de empleo productivo a un número creciente de personas que se incorporan a la población activa, dando lugar a exigencias de ocupación que no se están atendiendo en medida suficiente.

3. La asimilación de técnicas productivas modernas, a través de la importación de maquinarias y equipos desde los grandes centros industriales, diseñados en general para economías en que la disponibilidad relativa de factores productivos es bien diferente, acentúa los problemas de ocupación, a la par que plantea exigencias de capitalización que están hoy lejos de satisfacerse.

4. Aunque con acentuadas diferencias entre países, y a menudo con grandes contrastes entre distintas zonas de un mismo país, el nivel medio de ingreso por habitante del continente latinoamericano alcanza en la actualidad a unos 300 dólares por año, con cifras individuales desde menos de 80 hasta más de 600 dólares anuales. Si a esa indicación global se añade el hecho de que existen grandes desigualdades en la distribución del ingreso, a consecuencia de la elevada concentración de la propiedad, la baja productividad que se registra en las áreas rurales, el desempleo abierto o disfrazado y numerosos factores de carácter político y social se comprenderá que importantes sectores de la población latinoamericana vivan en condiciones francamente insatisfactorias.

5. Las formas muy elaboradas de consumo de pequeños núcleos de población de altos ingresos, unidas a las legítimas presiones redistributivas en favor de las masas populares, a fin de satisfacer necesidades apremiantes, son factores que hacen más difícil la tarea de acrecentar en la medida necesaria el coeficiente de capitalización.

6. La economía latinoamericana no viene mostrando tampoco un dinamismo suficiente como para resolver el problema merced a los aumentos del ingreso de la región: en los últimos diez años el incremento medio anual del producto bruto por habitante para el conjunto de América Latina apenas ha sido del orden de 1.5 por ciento. Por otra parte, ese resultado obedece no sólo a la baja tasa de formación de capital, sino también a los desequilibrios que viene mostrando el propio crecimiento y al aprovechamiento insuficiente e inadecuado de los recursos disponibles.

7. Particular importancia ha tenido el retraso de la producción agropecuaria, que deriva en gran medida de factores de índole institucional. Se han resentido así las posibilidades de elevar en magnitud significativa los bajos índices de abastecimiento alimenticio que hoy predominan, así como de acrecentar la provisión de materias primas agrícolas para atender a la expansión industrial. Además, el relativo estancamiento agrícola ha acentuado las presiones de migración interna de la fuerza de trabajo, que han impulsado un proceso de urbanización más allá de lo que justifican el desarrollo industrial y la expansión económica general de América Latina.

8. El sector externo - que, por su magnitud y posición estratégica, podría constituir uno de los factores dinámicos decisivos - no ha mostrado tampoco una evolución favorable. Las exportaciones no han crecido en medida suficiente frente a las necesidades de importación de bienes de capital, productos intermedios y determinados bienes de consumo esencial, y han mostrado fluctuaciones muy acentuadas de volumen y precios, que repercuten profundamente en aspectos básicos de las economías internas. Al mismo tiempo, el comercio internacional de América Latina ha quedado muy rezagado en el conjunto del comercio mundial, disminuyendo su participación desde 11.4 por ciento en 1948 hasta apenas 6.5 por ciento en 1961.

9. Ante la urgencia de acrecentar la provisión de servicios sociales básicos y de dar un impulso dinámico al proceso de desarrollo, se ha acentuado la responsabilidad del sector público y le ha sido tanto más necesario ampliar su actividad en materia de gastos corrientes y de inversión. Pero también en este campo se presentan importantes obstáculos, tanto desde el punto de vista de la insuficiencia e inelasticidad de los ingresos fiscales, como de los esfuerzos que impone una adecuada asignación de los recursos públicos.

10. Las presiones inflacionarias y los desequilibrios persistentes del balance de pagos han venido a constituir, en fin, manifestaciones bien palpables de la insuficiencia del crecimiento económico de la región. La solución y alivio temporal de tales desequilibrios se han transformado en objetivos inmediatos que, a la par que absorben buena parte de la atención de las autoridades públicas, han aconsejado conjuntos de medidas de política económica que en muchos casos comprometen la superación de los problemas estructurales básicos.

II. La planificación como instrumento para acelerar el desarrollo latinoamericano

11. Los factores a que se ha aludido configuran, junto a otros, un cuadro del desarrollo latinoamericano que lleva a la insatisfacción y refuerza tensiones a las que es necesario atender con prontitud. Al mismo tiempo, se ha venido fortaleciendo el convencimiento de que es urgente emprender una acción enérgica y coordinada en los varios aspectos del desarrollo económico y social, que defina objetivos claros en los que simultáneamente se tengan en cuenta consideraciones de largo alcance y los elementos que contribuyen a orientar mejor las acciones inmediatas. En otras palabras, se comparte la convicción de que es preciso emprender una política planificada de desarrollo.

12. Aunque los trabajos prácticos que responden a tal finalidad se han iniciado sólo en época muy reciente, las formas en que se les está enfocando sugieren que

el concepto de planificación que está incorporando América Latina es de gran amplitud, pues no se limita a aspectos parciales, sino que se propone llegar a constituir un instrumento eficaz de orientación en distintos sentidos; en relación con los programas de inversión y los de política económica; al nivel de la economía en su conjunto y de sus principales sectores; en el ámbito nacional y en el regional, etc.

a) Planificación y programas de inversión

13. Es natural que el concepto de planificación aparezca ligado ante todo al planeamiento de las inversiones. La enorme brecha entre la cuantía de los inversiones económicas y sociales requeridas y las limitaciones en la masa de recursos reales y financieros de que se dispone, exige contar con rigurosos criterios de prelación, que permitan distribuir y canalizar esas inversiones hacia los varios sectores de manera que se asegure su mayor eficacia, en términos del crecimiento más rápido del producto nacional y de su mejor distribución.

14. Los excedentes de capacidad instalada en algunos sectores, con coeficientes de utilización a menudo muy bajos, constituyen un desperdicio de los recursos de capital que contrasta notoriamente con la expansión insuficiente de la capacidad en otros sectores de la economía, que por lo mismo se transforman en obstáculos a un crecimiento más rápido. Igual cosa ocurre con la asignación de recursos a actividades de baja prelación, mientras se postergan inversiones de valor estratégico en el campo económico y social. La frecuencia con que se presentan en la región casos de esta naturaleza instan a ver en la planificación, ante todo, un mecanismo para racionalizar las decisiones en materia de inversión, tanto por lo que toca a los recursos nacionales como a los que se pueden canalizar mediante la asistencia financiera internacional.

b) Planificación y política económica

15. Los programas de inversión que el proceso de planeamiento contribuye a definir y formular se traducen en normas y decisiones que determinan la acción directa de las entidades gubernativas en materia de inversiones públicas. Pero las economías latinoamericanas se caracterizan en general por un predominio de la iniciativa privada, frente a la cual esos programas pueden constituir instrumentos valiosos de orientación, pero no asumir la calidad de decisiones coercitivas. En consecuencia la ejecución de tales programas queda librada en mayor o menor grado a los estímulos o desalientos que puedan establecerse a través del uso de los distintos instrumentos de política económica. Se explica así que en el concepto de planificación que está incorporado a América Latina, la idea de planeamiento de las inversiones parezca estrechamente ligada a la de sistematizar y armonizar toda una política económica consistente.

16. Se trata, además, de una exigencia fundamental que tiene valor en sí misma, aparte de constituir complemento indispensable de los planes de inversión. El manejo de los mecanismos proteccionistas, de la política monetaria, crediticia, de comercio exterior, de subsidios, de salarios y precios, etc. constituyen formas ineludibles de intervención estatal, que ejercen profunda influencia en el desarrollo de las economías latinoamericanas. Pero no siempre se las ha utilizado de manera coherente, con la debida persistencia e inspiradas en objetivos claros y precisos. Por el contrario, a menudo las acciones en esos campos han sido contradictorias, han quedado determinadas por la presión de consideraciones inmediatas, sin una adecuada evaluación de sus efectos futuros, y han carecido de estabilidad, creando un ambiente de incertidumbre poco propico a decisiones que tienen que apoyarse en un grado razonable de permanencia de los lineamientos esenciales de política económica.

17. De ahí que en muchos países de la región no se asocie necesariamente la idea de planificación a una mayor intervención del Estado, pero sí a la armonización y coherencia de la política económica en sus diversas manifestaciones.

c) La necesidad de planificar los servicios sociales

18. El convencimiento de muchos países latinoamericanos acerca de la necesidad de ajustarse a una política planificada de desarrollo ha sido consecuencia, en alta medida, de las exigencias de ampliar y mejorar sustancialmente la provisión de los servicios sociales básicos. Los retrasos que se registran al presente en materia de educación, de salud pública, de vivienda y otros, son tan acentuados, que imponen responsabilidades muy arduas en la acción gubernativa. En tal sentido, no se trata sólo de que la limitación de los recursos para atender a los gastos corrientes y de inversión que se requieren obligan a perfeccionar criterios de prelación que aseguren la atención de las demandas más imperiosas. Por lo general, existen en la región posibilidades muy amplias de mejorar la eficacia en la prestación de servicios sociales, de manera que aun sin gran aumento de esos recursos, se concibe que, mediante una planificación adecuada de las actividades públicas, se atienda mejor a sectores más amplios de la población. Por otra parte, la propia experiencia ha venido mostrando que las acciones en los diferentes campos sociales no pueden considerarse como independientes, sino que están estrechamente entrelazadas. Lo que se puede lograr, por ejemplo, en materia de mejoramiento de la salud pública, no depende sólo de las acciones que se emprendan directamente en ese campo específico, sino también de lo que se haga en cuanto a la alimentación, la vivienda o la propia educación de la población; de igual manera, un programa educacional puede requerir programas complementarios de suministro de ciertos alimentos, o de control y mejoramiento de la salud escolar. Se trata, pues, de otro aspecto en que la eficacia de las medidas de desarrollo social queda condicionada a una coordinación de esfuerzos que en último término requerirá un proceso integral de planificación.

d) Planificación y reformas estructurales

19. La planificación no constituye evidentemente un fin en sí misma sino un instrumento que tiene que ponerse al servicio de objetivos fundamentales. Entre éstos, destaca el convencimiento, cada vez más generalizado en América Latina, de que las perspectivas de su desarrollo económico y social están supeditadas a la incorporación de profundas reformas de carácter estructural. El alto grado de concentración de la riqueza y el ingreso constituye en muchos casos un obstáculo a la aceleración del crecimiento, debilita los estímulos a la incorporación tecnológica y la formación de capital, y priva a importantes sectores de la población de una participación adecuada en el esfuerzo de desarrollo y en el aprovechamiento de sus frutos.

20. El problema es particularmente acentuado en el caso de la agricultura, donde una reforma agraria - que incluya modificaciones tanto en el régimen de tenencia de la tierra como en la organización y métodos de producción - parece ser urgente en la mayoría de los casos.

21. Pero no se circunscriben a ésa las reformas estructurales que se han iniciado o tendrán que ejecutarse en América Latina. Entre varias otras, las crecientes responsabilidades del sector público, frente al retraso de los mecanismos y sistemas tributarios determinan la insuficiencia, inestabilidad y regresividad de los ingresos fiscales, e imponen, en consecuencia la necesidad de estudiar e implantar modificaciones sustanciales. De manera más general, la redistribución del ingreso exigirá cambios tanto en la política de remuneraciones como en la estructura misma de la producción de bienes y servicios.

22. Un conjunto de reformas de esta índole plantea evidentemente grandes y complejos problemas, que pueden ocasionar graves transtornos si no se las anticipa y se definen de antemano las medidas y acciones que permitan implantarlas con un mínimo de riesgos. En otras palabras, la planificación puede ser instrumento esencial para preparar y ejecutar las reformas estructurales que exige el desarrollo de la economía latinoamericana.

e) Planificación e integración regional

23. Algo similar ocurre en relación con los esfuerzos ya iniciados por América Latina en materia de integración regional, de los que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituye su primera manifestación concreta.

24. Propender a un mayor intercambio e integración regionales, eliminar progresivamente las barreras aduaneras para el comercio entre los países de la región, asegurar una adecuada reciprocidad dentro de los marcos de un mercado común para el área, son todos factores que influirán poderosamente en la economía de cada país y podrían exigir a veces cambios sustanciales en la orientación de su producción, a la par que obligar a definir criterios para adoptar decisiones que signifiquen compromisos de muy largo alcance.

25. Difícilmente se conciben avances verdaderamente importantes en esta materia como no sea dentro de los marcos de una política planificada de desarrollo, tanto en el ámbito nacional como en el de la coordinación de las políticas de los varios países, en que tienen que apoyarse los esfuerzos de integración.

26. En suma, lo que se está tratando de incorporar en América Latina es un concepto de planificación que contribuya a una mejor orientación de las inversiones, que sirva de base para definir una política de desarrollo clara y persistente, que ayude a acrecentar la provisión y eficacia de los servicios sociales básicos, que acelere la implantación de reformas estructurales profundas y asegure sus resultados, y que facilite y oriente los esfuerzos de integración regional ya iniciados.

III. Las primeras experiencias prácticas

27. Los primeros esfuerzos prácticos en materia de planificación no podrán, naturalmente, atender de inmediato a todas esas exigencias. En efecto, sólo en los últimos tres años se ha iniciado la preparación sistemática de planes y programas teniendo en cuenta - aunque no se lo logre de inmediato - la amplitud y profundidad a que debe aspirar el proceso. Apoyados en buena medida en las investigaciones metodológicas que con varios años de anticipación habían iniciado algunos organismos, y en particular la secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, varios países de la región comenzaron recientemente a establecer los núcleos técnicos iniciales y a sistematizar los primeros planes concretos. Desde entonces, la aceptación de la idea de la planificación se ha difundido rápidamente en los varios países de la región. En algunos, se ha traducido ya en la preparación y comienzo de ejecución de los primeros planes integrados de desarrollo económico y social; en otros, en la elaboración de planes y programas de corto plazo, que incorporan de manera sistemática las necesidades de acción tendientes a afrontar las exigencias más inmediatas; otros, en fin se encuentran abocados a preparar y mejorar las informaciones básicas esenciales, así como a establecer los mecanismos administrativos indispensables.

28. No hay uniformidad absoluta en estos esfuerzos, ni por lo que toca al alcance último de la planificación ni en cuanto a las modalidades inmediatas para emprenderlos. En el fondo, existe el convencimiento de que se necesita diseñar un instrumento que se adapte de manera particular a las condiciones concretas de América Latina, y que, en consecuencia, junto al conocimiento de los avances logrados en otras áreas, se requieren la investigación y el examen de la propia experiencia para ir definiendo, en aproximaciones sucesivas, los lineamientos metodológicos y las formas de preparación y ejecución de los planes que mejor respondan a las características de la región.

29. Aunque ésa es la etapa en que se está al presente, las primeras experiencias muestran algunos rasgos comunes susceptibles de cierto grado de generalización, a los que se hace a continuación breve referencia.

a) Los enfoques metodológicos

30. En general, los esfuerzos se encaminan a la formulación de planes que compren-

dan a toda la economía y tengan en cuenta perspectivas de largo alcance, es decir, responden a un concepto de planificación global. Dentro de ese marco, las orientaciones para la acción práctica quedan determinadas por la definición más pormenorizada de lo que tiene que hacerse en las primeras etapas, de manera que los planes de corto y largo plazo no aparecen tanto como dos instrumentos diferentes, cuanto como dos etapas de un proceso único de planificación. De igual manera, las proyecciones globales iniciales se van clasificando por sectores de actividad, lo que conduce a planes sectoriales que forman parte integrante del plan global, y representan, en consecuencia, una "sectorilización" y no algo distinto del plan global. A su vez, los planes sectoriales incorporan criterios sobre la localización geográfica de las acciones que comprenden, lo que lleva a una concepción de los planes regionales también como partes integrantes del plan global. En suma, de lo que se trata es de propender a la formulación de planes que, respondiendo a perspectivas y objetivos de largo plazo, definan lo que tiene que hacerse en el futuro inmediato, ofrezcan indicaciones precisas sobre las necesidades de crecimiento y las acciones que deben emprenderse en cada uno de los sectores de actividad económica, permitan localizar geográficamente esas acciones, precisen las responsabilidades directas del sector público y orienten el uso de los distintos instrumentos de política económica para que contribuyan a estimular el cumplimiento de las responsabilidades que queden entregadas al sector privado.

31. Este concepto general constituye por ahora una aspiración que, si bien se está alcanzando en algunos casos, no siempre puede aplicarse prácticamente. De hecho, se han formulado - y continúan haciéndose - planes parciales independientes, sectoriales o de corto plazo, que no forman parte de un plan global; pero más que de una decisión deliberada se trata de sustitutos temporales de un esfuerzo más amplio, que disminuya los riesgos de falta de coherencia y complementación inherentes a las iniciativas parciales independientes.

32. El proceso suele iniciarse con la formulación de un diagnóstico, que sistematiza el conocimiento de la situación existente y sus tendencias, con vistas, principalmente, a identificar los obstáculos que se oponen a un crecimiento más acelerado, proporcionando al propio tiempo las bases de información cuantitativa indispensables para las etapas siguientes.

33. En segundo lugar, se procura definir un marco conceptual que asegure la compatibilidad de las proyecciones y decisiones, de manera que se tengan en cuenta las interrelaciones fundamentales de la economía, mediante la formulación de un modelo de programación. En general, se utiliza primero un modelo global muy simplificado, con cuyo auxilio se formula un primer conjunto de proyecciones que incorporan las principales variables macroeconómicas; con ello se atiende a la doble finalidad de examinar las posibilidades, consecuencias y exigencias que quedarían reducidas a distintos objetivos y metas de desarrollo, y de dejar establecidos los valores - por lo menos preliminares - de esas variables fundamentales, que pasan a constituir un marco general de referencia para la formulación ulterior de proyecciones más detalladas.

34. En esa etapa, así como en las siguientes, desempeña un papel de gran importancia la definición de los objetivos y metas del plan, ya que allí se resumen las decisiones fundamentales - incluidas las de orden político general - que orientan y justifican el esfuerzo de desarrollo que supone el plan. Tal definición puede limitarse a la postulación de determinado ritmo de aumento del producto global o formularse en términos de cierta expansión del consumo, o de cambios en la distribución del ingreso por sectores sociales o regiones, o de metas específicas de mejoramiento de las condiciones de vida, etc. La decisión última sobre la magnitud de los objetivos y metas que se escojan tendrá en todo caso que tomar en cuenta, apoyándose en el modelo global, sus repercusiones en términos del esfuerzo de ahorro nacional, de endeudamiento externo, de sustitución de importaciones y crecimiento de exportaciones, de exigencias y posibilidades de ocupación de fuerza de trabajo, y otros factores esenciales.

35. Las etapas anteriores preparan el terreno para la formulación y operación de un modelo más amplio, que facilite una clasificación detallada de las variables principales y permita traducir las proyecciones globales en función de una subdivisión adecuada por sectores de actividad económica. En varios casos se ha probado la utilidad que para tales propósitos puede tener un modelo de insumo producto. Cuando así ocurre, los pasos siguientes se ajustan a la forma normal de utilización de un esquema de esa índole: la proyección de los distintos componentes de la demanda final - el consumo público y privado, las exportaciones, la inversión bruta - y su composición por sectores de origen; la proyección de los valores de producción por sectores y las demandas intermedias, con auxilio de los coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final y los coeficientes técnicos de insumo producto; los ajustes entre la capacidad para importar y las exigencias de importación, así como la incorporación de cambios previsibles en la demanda intermedia, y la proyección de las necesidades de inversión por sectores.

36. Ese conjunto de proyecciones - que incluye una evaluación de las consecuencias de las metas esenciales que orientan el plan, de las necesidades de crecimiento de la producción bruta de cada sector, de las exigencias de sustitución de importaciones etc. - tiene que cotejarse luego con la disponibilidad y objetivos de ocupación de fuerza de trabajo, mediante la formulación de una especie de balance de mano de obra. Es esencial también una consideración más detallada de las exigencias de formación de capital y su financiamiento, mediante la formulación de balances complementarios de capital en sus aspectos real y financiero. De igual manera, las proyecciones conducen prácticamente a un presupuesto de importación, así como a precisar la orientación y participación de las actividades del sector público, lo que facilita la coordinación de los planes de largo plazo con los programas de inversión pública de mediano plazo y los presupuestos fiscales anuales.

37. Las proyecciones globales para cada sector - incluidas las exigencias de crecimiento para atender a la expansión del consumo, de las inversiones, de las exportaciones o de la sustitución de importaciones, y de las materias primas que entrega a otros sectores productivos -, ofrecen el marco general de referencia a partir del cual se formulan en seguida los planes sectoriales detallados, en los que se llega hasta el nivel de la presentación y evaluación de proyectos específicos.

38. Por fin, este conjunto de proyecciones cuantitativas ofrece las bases para definir, en toda su amplitud y detalle, el programa de política económica que debe formar parte del plan.

b) Los mecanismos de planificación

39. Un esfuerzo de planificación de este alcance es difícilmente compatible con el mantenimiento de una organización administrativa tradicional del sector público, cuyas bases se establecieron no sólo hace mucho tiempo sino bajo condiciones bien distintas de las que se dan al presente. De ahí que una de las primeras preocupaciones de los países latinoamericanos en esta materia sea la adecuación de su estructura administrativa a las exigencias de la planificación. En muchos casos, se ha comenzado por establecer pequeñas oficinas técnicas centrales, por lo general como dependencias directas de la Presidencia de la República, a las que se han encargado las tareas preparatorias y las de coordinación de los planes y programas parciales, con vistas a integrarlos armónicamente en un plan de conjunto. A fin de facilitar la incorporación de las decisiones más generales de carácter político y las orientaciones fundamentales de política económica que necesariamente tiene que reflejar un plan de desarrollo, se han constituido también, en algunos casos, consejos o juntas de alto nivel, con participación del Presidente de la República, algunos o todos los ministros de estado y otros funcionarios importantes dentro de la respectiva jerarquía administrativa.

40. Por su parte, la labor técnica de las oficinas centrales se apoya y complementa con la de oficinas sectoriales y regionales de planificación, que han comenzado

en algunos casos a constituirse en los ministerios y otros niveles de la administración pública y de la división político-administrativa del país. Aunque éstas dependen jerárquicamente de la autoridad administrativa correspondiente, tienen que coordinar estrechamente sus labores con la oficina central. Se propende así a descentralizar las tareas de planificación, asegurando al mismo tiempo la organización y coherencia de los planes parciales, al reservar a la oficina central la responsabilidad de presentar en definitiva el proyecto de plan general de desarrollo económico y social.

41. A largo plazo, se concibe así la constitución de una verdadera pirámide de planificación, que se irá extendiendo progresivamente a toda la administración nacional. Con ello, se asegura que en la formulación de los planes finales se tendrán en cuenta las iniciativas y necesidades sectoriales y regionales, y se dará participación activa en el proceso de planificación a quienes tengan la responsabilidad de su ejecución.

42. Además de esa contribución directa del conjunto de la administración pública, existe también la preocupación por establecer mecanismos apropiados para la participación del sector privado en el proceso de planificación. No se cuenta hasta ahora con muchas experiencias concretas en esa materia, pero se viene examinando la posibilidad de organizar comisiones o juntas consultivas donde los empresarios y trabajadores - así como los representantes de universidades o técnicos calificados que no son funcionarios públicos - puedan conocer, en todas sus etapas, la elaboración de los planes, prestar su concurso y expresar sus opiniones, ya sea sobre los lineamientos fundamentales del plan o sobre acciones específicas que éste incorpora. En el fondo, esta preocupación refleja el convencimiento de que la participación de los sectores populares es uno de los requisitos más importantes para el éxito de una política planificada de desarrollo.

43. Como se ha advertido, estos esfuerzos están recién iniciados en América Latina de manera sistemática. Las consideraciones que se exponen representan, pues, más bien el concepto que en general se tiene sobre el problema, antes que una descripción de los avances logrados ya. Con todo, sí hay un campo en que se están registrando progresos prácticos muy significativos. Se trata de las reformas de los sistemas y mecanismos presupuestarios, mediante la incorporación de las técnicas de presupuestos por programas y actividades, que están facilitando la utilización del presupuesto fiscal como instrumento efectivo de planificación. Por lo mismo, se ha prestado particular atención a la necesidad de vincular estrechamente las nuevas oficinas centrales de planificación con las de presupuesto, y de dar a aquéllas una activa participación en el proceso presupuestario.

44. De esta manera, se tiende a conformar un mecanismo de planificación que conduzca a la elaboración, ejecución, actualización y revisión periódica de planes de largo plazo, que se complemente con planes de inversión pública de mediano plazo y en el cual el presupuesto fiscal venga a constituir - estrechamente vinculado a aquéllas - el plan de corto plazo por lo que toca a las actividades gubernativas.

c) Las principales dificultades y la cooperación técnica internacional

45. Los esfuerzos de planificación en que están empeñados muchos países latinoamericanos tropiezan, como es natural, con graves dificultades. Además de las dificultades generales de carácter político, éstas se relacionan, entre otras, con la insuficiencia de personal técnico suficientemente capacitado, las deficiencias de la información básica, la falta de reconocimiento sistemático de los recursos naturales, la debilidad de los centros nacionales de investigación tecnológica, y el retraso en la preparación de anteproyectos y proyectos específicos de inversión.

46. Tratándose de tareas nuevas en la región, es natural que el problema de la escasez de funcionarios con entrenamiento específico en planificación demande atención preferente. Por otro lado, el proceso de planeamiento requiere una masa de información estadística que no suelen suministrar los programas estadísticos

tradicionales, así como conocimiento mucho más amplio de los recursos potenciales en que puedan apoyarse nuevas líneas de desarrollo. A su vez, los planes han de sustentarse, y tienen que terminar por traducirse, en proyectos específicos de inversión, que requieren la incorporación de criterios económicos y técnicos y exigen comúnmente esfuerzos y recursos considerables.

47. Los programas especiales de capacitación de profesionales latinoamericanos en materia de desarrollo económico, las investigaciones sobre técnicas de planificación adecuadas a las condiciones del área, y el asesoramiento directo a los gobiernos de la región mediante un programa especial de grupos asesores, constituyen, entre otras, algunas de las formas en que la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas ha venido apoyando estos esfuerzos. Por su parte, la reciente constitución del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, bajo la égida de la CEPAL, abre nuevas posibilidades de fortalecimiento de la asistencia técnica internacional en esos campos. A la misma finalidad concurren los aportes de otros mecanismos de ayuda internacional y de países de fuera del ámbito latinoamericano.

48. Al mismo tiempo se abre paso la convicción de que es urgente complementar estos esfuerzos con el fortalecimiento de la investigación tecnológica en América Latina. Los procesos y equipos que se trasplantan desde países más industrializados no siempre se adaptan a una utilización equilibrada de los factores locales de producción; urge estudiar e introducir métodos más eficientes de explotación agrícola; hay grandes exigencias de investigación relativas al aprovechamiento de materiales locales nuevos, con vistas a transformarlos directamente en productos exportables o a mejorar y acrecentar la disponibilidad de bienes para satisfacer demandas internas. En materias como éstas, el mismo proceso de planificación ofrecerá orientaciones básicas que permitan definir una política de investigaciones tecnológicas en América Latina de manera que se asegure su mayor eficacia y su canalización hacia los campos de más alta prelación.

1637 S - Nov.1962 - 600